

UNIVERSITÄT DES SAARLANDES

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 32

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

und Professor Dr. Michael R. WILL

WILHELM WENGLER

BERLIN IN VÖLKERRECHTLICHEN ÜBEREINKOMMEN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

1984

EUROPA-INSTITUT

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 32

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

und Professor Dr. Michael R. WILL

Dr. Dr. Dres. h.c. Wilhelm WENGLER

Professor an der Freien Universität Berlin

**BERLIN IN VÖLKERRECHTLICHEN ÜBEREINKOMMEN
DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 23. Juli 1984

Die Frage, ob die drei Westsektoren von Berlin ein "Land" der Bundesrepublik im Sinne des Grundgesetzes darstellen, erregt auch in neuester Zeit immer wieder die Gemüter von Juristen in der Bundesrepublik und West-Berlin¹⁾²⁾. Man könnte fragen, ob sie nicht an der früher geltenden gesetzlichen Beantwortung der Frage, ob der uneheliche Vater mit dem Kind verwandt "ist", hätten lernen können, daß derartig gefaßte Fragen bei einer Prüfung des positiven Rechts meist keine ausnahmslos gültige eindeutige Antwort erhalten können. Würde man die Frage so stellen, ob bzw. welche staatsrechtlichen Pflichten von Berlin, in seiner Eigenschaft als Land, gegenüber der Bundesrepublik, entweder in der Bundesrepublik oder in Berlin, mit Mitteln des Grundgesetzes erzwingbar wären, so wäre das nicht nur realistischer, sondern auch "juristischer". Wenn offenbar Einigkeit darüber besteht, daß die konkreten Anordnungen der Westmächte, wie z.B. über Wahl und Stimmrecht der Berliner Abgeordneten, über die Notwendigkeit von Übernahmegesetzen in Berlin für Bundesgesetze usw., geltendes Recht darstellen, so müßte man doch auch darüber einig werden können, in welchen Punkten die Westmächte es dulden, daß die Organe von West-Berlin sich allein aufgrund der Berliner Verfassung so verhalten, wie sie sich verhalten m ü ß t e n, wenn wirklich die Vorschriften des Grundgesetzes über das Verhältnis zwischen Bund und Ländern auch in Berlin gelten würden. Wenn es ein Argument für rechtswissenschaftliches Denken wäre, daß die von mir entwickelte Als-Ob-Theorie für die Intelligenz von Politikern zu hoch sei³⁾, so wären daraus wohl noch andere Konsequenzen zu ziehen

1) Vgl. Pestalozza, Juristische Schulung 23 (1983) 241 ff. und 24 (1984) 430 ff; Sandler, aaO 23 (1983) 903 ff. und 24 (1984) 432 ff; Kewenig, Entwicklungslinien des völker- und staatsrechtlichen Status von Berlin, 1984.

Die Arbeit an der hier vorgelegten Schrift hat lange vor diesen Publikationen begonnen.

2) Die Verwendung dieses im mündlichen Sprachgebrauch absolut gängigen Ausdrucks anstelle von Berlin(West) bedeutet keinerlei Konzession an Rechtsansichten der DDR. Zu glauben, mit einem "Verbot" des Gebrauchs bestimmter Worte sei Politik zu machen, überlasse ich denjenigen, die nicht bemerken, wenn falsch übersetzt wird (vgl. unten S. 29).

3) So Sandler, Juristische Schulung 23 (1983) 907.

Ein kaum behandelter Fragenkomplex, dessen Erforschung mir wichtiger erscheint als der Streit um falsch gestellte Fragen, ist die Erstreckung des Geltungsbereichs von völkerrechtlichen Verträgen, an denen die Bundesrepublik als Vertragspartei beteiligt ist, auf West-Berlin. Nur diesen Fragen sind die folgenden Ausführungen gewidmet. Sie erheben keinen Anspruch darauf, das vorhandene Material restlos erfaßt zu haben⁴⁾ oder gar restlos zur Darstellung zu bringen; dazu wäre ein wesentlich größerer Aufwand an Zeit und Raum notwendig.

Untersuchungen darüber, ob der Geltungsbereich eines Vertrages der Bundesrepublik auch West-Berlin umfaßt, sind z.T. nicht möglich ohne eine Stellungnahme zu der Frage, ob die Bundesrepublik über West-Berlin das ausüben darf, was das allgemeine Völkerrecht als Gebietshoheit bezeichnet, was die Frage einschließt, ob die Bundesrepublik bei unzulässigen Akten dritter Staaten gegenüber der Gebietshoheit über West-Berlin nach allgemeinem Völkerrecht zu Gegenmaßnahmen aktiv legitimiert wäre. Wird diese Frage so gefaßt, ob West-Berlin Staatsgebiet der Bundesrepublik im Sinne des Völkerrechts "ist", so ist dies nicht etwa dasselbe wie die vorhin als bedenklich bezeichnete Frage danach, ob West-Berlin ein Land der Bundesrepublik ist. Bei der Frage nach der Zugehörigkeit zum Staatsgebiet wird es aber wieder von Bedeutung, ob man den Anspruch der DDR, daß Ost-Berlin Staatsgebiet der DDR sei, für rechtlich begründet hält, oder anerkennen, oder ob man nur seine de facto Ausübung konstatieren will⁵⁾.

I.

Vorweg aber ist auch noch zu sagen, daß im allgemeinen Völkerrecht der Sinn eines "Geltungsbereichs" eines Vertrages eine reichlich unerforschte Angelegenheit darstellt. Auszugehen ist von einem im Art. 29 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge niedergelegten Vermutungssatz, der

4) Dies gilt auch von der Verwendung der bisher vorliegenden Literatur. Die Angaben der "Bibliographie zur Deutschlandpolitik 1975-1982 (1983)" sind leider bei der juristischen Literatur wenig hilfreich.

5) Vgl. unten S. 17 und 40.

dahin lautet: "Sofern aus dem Vertrag keine andere Absicht hervorgeht, oder ausdrücklich festgelegt wurde, ist ein Vertrag (zwischen Staaten) für jede Vertragspartei in bezug auf ihr gesamtes Staatsgebiet verbindlich". Schon in der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen wurde gesagt, daß das, was hinter Art. 29 steht, sehr viel komplizierter sei, als es angesichts der ihm gegebenen Fassung erscheint.

Die Vermutung, daß ein Staatsvertrag "für" das ganze Staatsgebiet je einer Vertragspartei gelten soll, bezieht sich in erster Linie auf diejenigen Fälle, wo nach den Worten des Vertrages der Befolungsraum einer vertraglichen Verpflichtung oder ein Bezugsraum einer solchen Verpflichtung durch eine Verknüpfung zum Staatsgebiet einer Vertragspartei bestimmt wird: Hat A bestimmte Waren "aus dem Staat B" zollfrei hereinzulassen - nämlich in sein Staatsgebiet - so gilt dies mangels gegenteiliger Bestimmung für das gesamte Staatsgebiet von A; bezieht sich die Verpflichtung auf alle "in B hergestellten" Waren, so sind es eben die an irgendeinem Ort des völkerrechtlichen Staatsgebietes von B hergestellten Waren. Ob die Vermutung darüber hinaus besagen will, daß Befolungsraum und Bezugsraum im Zweifel nur anhand einer territorialen Verknüpfung zu den Vertragsstaaten zu ermitteln seien, so daß sich vertragliche Verpflichtungen zur Regelung menschlichen Verhaltens im Zweifel nicht auf das Verhalten der Staatsangehörigen, oder Bewohner, oder Staatsorgane im A u s l a n d beziehen sollen, braucht hier im einzelnen nicht erörtert zu werden. Bezieht sich indes ein völkerrechtlicher Vertrag evident auf die Regelung von menschlichem Verhalten in dritten Staaten oder auf staatlosem Gebiet, so hat das hierfür meist im Vertragstext festgelegte "Geltungsgebiet" des Vertrages mit Art. 29 der Konvention nichts zu tun. Welchen Sinn es hat, daß ein derartiger Vertrag - wie z.B. die Antarktis-Konvention⁶⁾ - dann doch zugleich auf Teile des Staatsgebietes der Vertragsstaaten beschränkt oder erweitert wird, ist eine u.U. recht schwierige Interpretationsfrage; jedenfalls hat man hier zwischen zwei grund-

6) Der Antarktis-Konvention ist die Bundesrepublik unter Erstreckung ihrer Bindung auf West-Berlin beigetreten. Angesichts dessen, daß auch die DDR dem Vertrag beigetreten ist, entsteht die interessante Frage, welcher Sinn dem Ausdruck "Staatsangehörigkeit" beizulegen ist, soweit dieser in der Konvention verwendet wird.

verschiedenen Arten von "Vertragsgeltungsgebieten" zu unterscheiden.

Daß in Durchbrechung der Vermutung des Art. 29 ein Vertrag sich nicht auf das ganze Staatsgebiet des einen oder anderen Vertragsstaates beziehen soll, kann bei den Verhandlungen von jeder Seite vorgeschlagen werden. Es ist keine Mißachtung der Gebietshoheit des anderen verhandelnden Staates, wenn eine Regierung den Vertrag auf bestimmte Teile des Staatsgebietes jenes anderen Staates beschränken möchte, wenngleich dieser Wunsch vielfach deshalb geäußert wird, weil man sich nicht implizite bzgl. der völkerrechtlichen Zugehörigkeit eines Landstrichs zum Staatsgebiet der anderen Partei festlegen möchte. Verlangt umgekehrt eine Vertragspartei bei den Verhandlungen, daß für sie die Geltung bezüglich eines bestimmten Landstrichs ausdrücklich im Vertrag festgelegt wird, so kann eine indirekte Anerkennung der vollen Gebietshoheit über das betreffende Gebiet durch die andere Vertragspartei jedenfalls dann nicht angenommen werden, wenn sonstige Gründe vorhanden sind, welche die Erstreckung des Vertrages auf jenen Landstrich rechtfertigen können; über derartige Gründe wird später noch zu handeln sein.

Der häufigste Fall der "Erstreckung" eines Vertrages, der zunächst für einen bestimmten Landstrich nicht gilt,⁷⁾ auf dieses Gebiet ist der, daß Teile des Staatsgebietes einer Vertragspartei einverständlich zunächst nicht als Geltungsgebiet des Vertrages behandelt werden sollten, und daß dies nachträglich doch geschehen soll. Das kann Gegenstand eines neuen Vertrages sein, das kann aber auch durch eine im ursprünglichen Vertrag ausdrücklich erlaubte einseitige Erklärung einer Vertragspartei erfolgen.⁸⁾ Denkbar ist auch, daß beim Fehlen einer vereinbarten Ermächtigung die Erstreckung einseitig erklärt wird und daß sie durch Stillschweigen seitens der anderen Partei bindend wird. Hingegen wäre es absolut unmöglich zu behaupten, daß ein Staat das Recht hätte, gegen den Willen des anderen Teiles eine anfänglich vereinbarte Beschränkung des Vertragsgebietes nachträglich wieder einseitig aufzuheben.

7) Auch bei den Verträgen der Bundesrepublik ist derartiges zu finden, so wenn das Saarland während der Übergangszeit mehrfach nicht Geltungsgebiet bestimmter Verträge der Bundesrepublik werden sollte.

8) So häufig früher, wenn ein Vertrag unter Staaten mit Kolonialbesitz zunächst nur für die Mutterländer gelten sollte.

Bei offenen Kollektivverträgen hat die Vermutung, der Vertrag gelte für das gesamte Staatsgebiet jeder Partei, eine besonders große Bedeutung. Selbstverständlich kann auch ein Kollektivvertrag bestimmen, daß er etwa nur für die in Europa gelegenen Gebietsteile der Vertragsstaaten gelten wolle. Er kann es auch den einzelnen Vertragsstaaten überlassen, gewisse Teile ihres Staatsgebietes durch einseitige Erklärung aus dem Geltungsgebiet des Vertrages auszuschließen, oder eventuell auch später wieder hinzuzufügen. Insoweit ein Kollektivvertrag ein Bündel von jeweils zweiseitigen Bindungen darstellt, steht es auch je zwei Vertragsparteien frei, im Verhältnis unter sich das Geltungsgebiet des Vertrages abweichend von der allgemeinen Vermutung festzusetzen. Einigen sie sich nicht über einen dahingehenden Wunsch des einen Staates, so kann dies entweder dazu führen, daß das Geltungsgebiet gemäß Art. 29 der Wiener Konvention doch hingenommen wird, möglicherweise aber auch dazu, daß die eine Partei gegenüber der anderen überhaupt nicht aus dem Vertrag gebunden sein will, wenn diese ihrem Wunsch auf Beschränkung des Vertragsgebietes nicht nachkommt.

Die Beschränkung der Geltung von Staatsverträgen auf Teile des Staatsgebietes der Vertragsparteien dürfte nicht dahin zu verstehen sein, daß nur die betreffenden Gebietsteile bei einer Vertragsverletzung "haften", wie wenn sie eigene Staaten wären: Verpflichtet sich der Staat A gegenüber dem Staat B in bezug auf die Behandlung von Importen gewisser Waren nach dem Staatsgebietsteil A1, und verpflichtet sich B in einem anderen Vertrag in bezug auf Importe von Waren, die aus dem Staatsteil A2 stammen, so kann B bei einer Verletzung des ersten Vertrages seine Verpflichtungen aus dem zweiten Vertrag suspendieren.

Es gibt sicher Verträge mit einem Inhalt, der die Festsetzung eines bestimmten Geltungsgebietes und die spätere Erweiterung des anfänglich beschränkten Geltungsgebietes von vornherein als sinnlos erscheinen läßt, so z.B., wenn die Staaten A und B sich über die Staatsangehörigkeit in A und B verständigen. Andererseits ist es möglich, daß der Raum, innerhalb dessen nach einem Vertrag etwas zu geschehen oder nicht zu geschehen hat, nur einen Teil des Staatsgebietes eines Vertragsstaates umfaßt, daß aber eine vertragliche Verpflichtung besteht, Verstöße in dem Befolgungsraum auch durch die Gerichte in dem übrigen Teil des Staatsgebietes zu bestrafen, wenn dies nicht am Tatort geschehen kann. Sieht ein völkerrechtlicher Vertrag vor, daß für Beförderungen innerhalb eines bestimmten Raumes in einem Vertragsgebiet

bestimmte Preise durch zwingendes Recht vorgeschrieben werden müssen, so kann auch hier eine vertragliche Verpflichtung bestehen, daß diese Preisvorschriften durch alle Gerichte der Vertragsstaaten angewendet werden. U.U. aber äußert sich der Vertrag über den "Geltungsbereich" eines solchen Anwendungsgebotes für vertraglich gebotenes "lokales" Recht nicht näher. Dann ist es denkbar, daß ein Vertragsstaat freiwillig seine Staatsorgane außerhalb des Befolgungsgebietes von Vorschriften zur Anwendung dieser Vorschriften anweist. Handelt es sich um privatrechtliche Vorschriften, so kann sich eine solche Anweisung aber auch allein schon aus dem am Forum geltenden Kollisionsrecht ergeben.⁹⁾

Von der bisher behandelten Erstreckung des Geltungsbereichs eines völkerrechtlichen Vertrages, der anfänglich nur für einen Teil eines Staatsgebietes gilt, auf weitere Teile des eigenen Staatsgebietes zu unterscheiden ist es, wenn ein Vertrag auf ein Gebiet erstreckt wird, das gar nicht zum Staatsgebiet einer Vertragspartei gehört. Daß derartiges Schwierigkeiten bereitet, zeigt allerdings zunächst einmal Art. 34 der Wiener Konvention, der anordnet, daß ein Vertrag für dritte Staaten ohne deren Einverständnis weder Pflichten noch Rechte schafft. Die Konvention äußert sich nicht darüber, daß nach allgemeinem Völkerrecht ein Staat von einem anderen vertragsfähigen Gebilde eine Vollmacht erhalten kann, vertragliche Bindungen mit Dritten zu begründen. Liegt eine solche Bevollmächtigung vor, so kann der vertretende Staat einen Vertrag mit Dritten zunächst für sich selbst schließen und den Vertrag für das vertretene Völkerrechtssubjekt u.U. in der Weise abfassen, daß der erste Vertrag - insbes. wenn sein Inhalt in abstrakten Normen besteht - "auch" für den vertretenen Staat "gelten solle". Eine ganz andere Frage ist es dann, ob ein vertretender Staat selbst für die Erfüllung der für den vertretenden Staat begründeten Vertragspflichten haftet; das wurde beim echten Protektorat bejaht, kann aber in anderen Vertretungsfällen zu verneinen sein.

9) Ähnlich ist es, wenn z.B. Verordnungen über zwingend vorgeschriebene Preise für Frachten auf dem Rhein von einem Berliner Gericht in einem Zivilprozeß auch dann angewendet werden müßten, wenn die betreffenden Verordnungen nicht formell nach Berlin übernommen worden wären.

Es ist indes auch möglich, daß ein Staat selbst die Verpflichtung übernimmt, Gebiet eines anderen Staates, eventuell auch sonstiges Gebiet, zum eigenen Geltungsgebiet eines Vertrages mit Dritten hinzuzufügen, ohne daß damit der eigentliche Inhaber des betroffenen Gebietes selbst Vertragspartei wird: Gehört ein Teil des Staatsgebietes von A aufgrund eines Vertrages zwischen A und B zum Zollgebiet von B, so bindet sich der Staat B durch einen Vertrag mit C bezüglich seiner Zollhoheit auch für das Zollanschlußgebiet, ohne daß der Staat A selbst Vertragspartei wird. Das Gleiche gilt bei anderen "Anschlüssen", so z.B., wenn bestimmte französische Gesetze seinerzeit für einige Jahre automatisch auch im Saargebiet galten und Frankreich bezüglich dieser Gesetzgebung gegenüber dritten Staaten Vertragsbindungen einging. Es ist aber denkbar, daß die Einbeziehung eines Anschlußgebietes in das Geltungsgebiet eines Vertrages ausdrücklich als "Erstreckung" des Vertrages auf das Anschlußgebiet vereinbart wird.

Es kommt nun auch vor, daß ein Staat bezüglich bestimmter Materien sein eigenes Staatsgebiet zwar nicht als Anschlußgebiet der Gesetzgebungsgewalt eines anderen Staates unterstellt, daß er sich aber gegenüber einem anderen Staat verpflichtet, gleichlautende Gesetze wie dieser andere Staat "zu haben"; er kann sich eventuell zusätzlich verpflichten, diese Gesetze zu ändern, wenn der andere Staat seine eigene Gesetzgebung, insbesondere auch aufgrund eines mit Dritten geschlossenen Vertrages, ändert. Das war z.B. der Fall bezüglich der Opiumgesetzgebung in Liechtenstein, welche nach schweizerischem Vorbild zu gestalten war. Die Schweiz hielt sich daher für befugt, vertragliche Bindungen in bezug auf die Opium-Gesetzgebung auch bezüglich des Gebietes von Liechtenstein zu übernehmen, ohne daß Liechtenstein selbst Vertragspartei wurde¹⁰⁾. Wie später noch zu erklären, kann die Erstreckung

10) In einer Note vom 15.7.1936 führte die Schweizer Regierung aus, daß die (jeweilige) schweizerische Gesetzgebung über Rauschmittel auch auf dem Gebiet von Liechtenstein in Geltung stehe, und daß daher neben dem Beitritt der Schweiz ein Beitritt Liechtensteins zu Konventionen, mit denen dieses Recht geändert wird, nicht notwendig und nicht erwünscht sei, vgl. diesen Text in der UNO-Publikation ST/Leg./Ser.D/11, S. 157.

Bei anderen Materien (z.B. Zoll) darf die Schweiz Liechtenstein als Anschlußgebiet in Verträge der Schweiz einbeziehen. In wieder anderen Fällen handelte die Schweizer Regierung "auch namens" des Fürstentums Liechtenstein. Manchmal war der Schweizer Delegierte zugleich Delegierter für Liechtenstein. Bei der Ratifikation der Abkommen über internationale Zivilluftfahrt vom 7.12.1944 erklärte die Schweiz, daß die Behörden der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein übereingekommen wären,

völkerrechtlicher Verträge der Bundesrepublik auf West-Berlin in ähnlicher Weise begründet werden, wie seinerzeit die Erstreckung der schweizerischen Bindung an die Opium-Verträge auf Liechtenstein. Selbstverständlich bleibt in diesen Fällen einem dritten Staat das Recht erhalten, der Erstreckung der vertraglichen Bindung zu widersprechen, wenn das für ihn Belastungen hervorrufen würde, die er nicht tragen will. Ein Recht, auch gegen den Widerspruch einer anderen Vertragspartei einen mit dieser geschlossenen Vertrag auf drittes Gebiet zu erweitern, ist auch bei der Annahme, es gäbe "Statusverträge", nicht zu begründen.

II.

Wie sieht nun die *P r a x i s* der Erstreckung von völkerrechtlichen Verträgen, an denen sich die Bundesrepublik beteiligt, auf West-Berlin aus? Dazu ist vorweg zu sagen, daß eine ganze Reihe von völkerrechtlichen Verträgen der Bundesrepublik, bei denen diese wohl eine Erstreckung auf West-Berlin akzeptiert hätte, ohne jede Erwähnung von West-Berlin geschlossen worden ist. Diese Verträge werden heute einhellig dahin verstanden, daß dabei der Vertrag nur "für" das eigentliche Gebiet der Bundesrepublik und nicht für das Gebiet von West-Berlin gilt. Es wird also für die Zwecke des Art. 29 der Wiener Vertragskonvention davon ausgegangen, daß West-Berlin nicht zum "ganzen" Staatsgebiet der Bundesrepublik gehört.

Ohne Berlin-Klausel und daher zweifelsfrei mit einem Geltungsbereich, der nicht West-Berlin umfaßt, sind nicht nur die vor dem Abkommen vom 3.9.1971 mit der Sowjet-Union geschlossenen zweiseitigen Verträge der Bundesrepublik geblieben, sondern auch der Moskauer und der Warschauer Vertrag und vor allem die wichtigen Bündnisverträge mit dem Westen, die Verträge über

diese Abkommen auf die Hoheitsgebiete der beiden Länder anzuwenden, solange der Vertrag vom 29.3.1923 über den Anschluß Liechtensteins an das schweizerische Zollgebiet in Kraft bleibe.

die Stationierung von Streitkräften in der Bundesrepublik, der Überleitungsvertrag und der Deutschlandvertrag, sowie alle Luftfahrtverträge. Ohne Berlin-Klausel geblieben sind auch eine Reihe von Verträgen der Bundesrepublik mit der DDR¹¹⁾, und übrigens auch die Bekanntmachungen über die Geltung von alten Verträgen des Deutschen Reiches im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und der DDR.

Am auffälligsten sind die Berlin-Klauseln in den vielen zweiseitigen Verträgen der Bundesrepublik mit einzelnen anderen Staaten, wobei die Bundesrepublik die Aufnahme der Klausel u.U. gegen gewisse Widerstände durchgesetzt hat. Hier drückt ein besonderer Artikel im Text des Vertrages aus¹²⁾, daß der Vertrag *a u c h*¹³⁾ für West-Berlin gelten soll. Es geschieht dies häufig auch, wenn der Vertrag keinesfalls in West-Berlin selbst zu vollziehen ist und auch eine erzwingende Anwendung seiner Bestimmungen durch West-Berliner Gerichte gar nicht in Frage kommt, wie etwa bei einem Vertrag über gemeinsame Zollabfertigungsstellen mit Österreich usw.

11) Beim Grundlagenvertrag vom 21.12.1972 mit der DDR wurde keine Berlin-Klausel vereinbart und nur vorgesehen, daß zukünftige Ergänzungsverträge gemäß dem Abkommen vom 3.9.1971 auf Berlin erstreckt werden könnten. Gegen die ursprünglich beabsichtigte gesetzliche Berlin-Klausel im Mantelgesetz der Bundesrepublik zum Grundlagenvertrag erhob die Sowjetunion Einwendungen, und das Mantelgesetz enthält hier nur die Bestimmung, daß der Vertrag insoweit in West-Berlin gelten solle, als seine Regelungen das Land Berlin betreffen.

12) Bei manchen älteren Verträgen ist die Vereinbarung über die Berlin-Klausel Gegenstand eines besonderen Protokolls, das zum Vertragsbestandteil erklärt wird, gelegentlich ist sie auch Gegenstand eines Nachtragsvertrages.

13) Das Wort "auch" hat nur in Verbindung mit dem Verbum "sein" die eindeutige Bedeutung einer Bestätigung: Neger sind auch Menschen. In Verbindung mit dem Verb "gelten für" kann das Wort "auch" entweder Bestätigung oder Erstreckung bedeuten. Bei gesetzlichen Bestimmungen spricht aber eine Vermutung für das letztere.

Bei den Berlin-Klauseln in zweiseitigen Verträgen finden sich allerdings mehrere Fassungen¹⁴⁾. Bevorzugt wird von der Bundesrepublik eine Fassung, wonach der Vertrag auch für das L a n d Berlin gelten solle, sofern nicht die Bundesrepublik in bestimmter Zeit nach Inkrafttreten des Vertrages eine gegenteilige Erklärung abgebe; der Rücknahmeverbehalt soll es ermöglichen, daß Einwendungen der Alliierten Kommandantur bzw. der Regierungen der Westmächte Rechnung getragen werde, worüber später noch zu handeln sein wird.

Da die Sowjetländer - seltsamerweise in Übereinstimmung mit einer auch in der Bundesrepublik zu findenden Meinung - annehmen, mit dem Terminus "Land Berlin" in einer vertraglichen Berlin-Klausel sei unbedingt die Annahme der Zugehörigkeit von West-Berlin zur Bundesrepublik als Land i.S. des Grundgesetzes verbunden¹⁵⁾, und eine Hinnahme dieser Berlin-Klausel begründe eine stillschweigende Anerkennung dieser Zugehörigkeit, weigern sie sich hartnäckig, auch dann, wenn sie einer Erstreckung des Vertrages auf West-Berlin zustimmen wollen, eine "Land-Berlin"-Klausel in den Text aufzunehmen. Hier hat sich die Bundesrepublik, zuerst in Verträgen vom 19.5.1973 mit der Sowjet-Union, bereitgefunden, daß der Berlin-Klausel folgende Fassung gegeben wurde: "Entsprechend dem Viermächte-Abkommen vom 3.9.1971 wird dieser Vertrag in Übereinstimmung mit dem festgelegten Verfahren auf Berlin (West) ausgedehnt."

14) Soweit die in der Zeit bis zur Beachtung der BKC/L vom 21.5.1952 (vgl. unten S. 26) von der Bundesrepublik geschlossenen Verträge nicht überhaupt ohne Berlin-Klausel geblieben sind, finden sich dabei angesichts der Ungewißheit über die Rechtslage noch einige andere Fassungen, auf die hier nicht weiter einzugehen ist. Eigenartig ist die "Berlin-Klausel" bei dem Auslieferungsvertrag mit Frankreich vom 29.11.1951, der als Geltungsgebiet seitens der Bundesrepublik das Gebiet bezeichnet, auf das sich das deutsche Zustimmungsgesetz beziehen würde. Ein Notenwechsel vom 28.11.1951 sieht aber bereits die "Bereitschaft" der Bundesregierung vor, den Vertrag auf "Berlin" zu erstrecken. Das Mantelgesetz vom 26.6.1953 enthält keine Berlin-Klausel, wurde aber trotzdem von Berlin übernommen.

15) Vgl. dazu unten S. 31.

Eine dritte Fassung wird neuestens in Verträgen der Bundesrepublik mit China verwendet: Der Vertrag gelte "im Einklang mit der bestehenden Lage auch für Berlin (West)"¹⁶⁾

Enthält der Vertrag, wie dies nicht selten der Fall ist, zunächst Bestimmungen darüber, auf welche Teile der verschiedenen Vertragsparteien er sich beziehen soll, und wird dabei bestimmt, daß als Geltungsgebiet für die Partei Bundesrepublik ihr "Staatsgebiet" zu verstehen sei, so besteht für die deutschen Unterhändler vielleicht die Versuchung, die Berlin-Klausel so abzufassen, daß sie als Anwendungsfall dieser Definition des Staatsgebietes der Bundesrepublik verstanden werden könnte. Die Annahme, daß Berlin Teil des Staatsgebietes der Bundesrepublik sei, ist indes solange unmöglich zu vertreten, wie die Westmächte und die Bundesrepublik auf dem Standpunkt stehen, daß die DDR nicht Ost-Berlin als ihr Staatsgebiet betrachten darf¹⁷⁾; allein deshalb schon kann für West-Berlin nichts anderes gelten. Es hat auch noch nie jemand behauptet, daß ein Vertrag ohne Berlin-Klausel im Sinne der Vermutung von Art. 29 der Wiener Konvention als Geltungsgebiet das Gebiet der Bundesrepublik einschließlich von West-Berlin habe; und schließlich ist die Berlin-Klausel niemals dahin abgefaßt worden, daß die Zugehörigkeit von West-Berlin zum Staatsgebiet der Bundesrepublik nur "bestätigt" werde.¹⁸⁾

16) Vgl. BGBl 1984 II 556.

17) Der Standpunkt der Westmächte ist besonders deutlich in dem Schriftwechsel mit dem Generalsekretär der UNO betreffend das Demographische Jahrbuch, vgl. US Digest Int. Law 1974, 246: "... we do not accept ... the claim that ... the Eastern sector ... is the capital or part of the territory of the GDR". Dafür, daß die Westmächte für die "Integration" von Ost-Berlin in die DDR parallele völkerrechtliche Schranken sehen, wie sie für West-Berlin angenommen wurden, vgl. zuletzt den Protest gegen direkte Wahlen in Ost-Berlin zur Volkskammer, Rev.Gén.D.Int. 1982 II 120.

18) Art. 43 des Konsularvertrages vom 30.10.1956 mit Großbritannien bestimmt: "Dieser Vertrag findet Anwendung
(1) seitens der Bundesrepublik Deutschland auf die Bundesrepublik Deutschland; ..."

Das dritte Unterzeichnungsprotokoll lautet im deutschen Text: Die unterzeichneten Vertreter der Vertragsparteien "erklären": ... "Im Sinne von Abs. 1 des Art. 43 gilt der Vertrag auch im Land Berlin, sofern nicht die Regierung der Bundesrepublik ... eine gegenteilige Erklärung abgibt." Der englische Text des Protokolls lautet bezeichnenderweise anders: Die unterzeichneten Vertreter der Vertragsparteien "have agreed: ... With reference to paragraph 1) of art. 43, the convention shall also apply in Land Berlin unless ...".

Abgesehen von dem Vorbehalt der Rücknahme der Erstreckung des Vertrages auf West-Berlin wird die Berlin-Klausel in zweiseitigen Verträgen gelegentlich mit weiteren Zusätzen versehen. Mit Rücksicht auf die vorbehaltene Zuständigkeit der Besatzungsmächte für den Luftverkehr mit West-Berlin wird bei der Berlin-Klausel vielfach gesagt, daß die Erstreckung eines Vertrages auf West-Berlin nicht die vertraglichen Bestimmungen über Luftverkehr umfasse. In den zweiseitigen Verträgen sind generelle Vorbehalte zugunsten anderer Belange der westlichen Besatzungsmächte selten; soweit sie vorhanden sind, gilt dafür das sogleich noch bei den Kollektivverträgen Ausgeführte. Enthält die völkerrechtliche Berlin-Klausel im Text des Vertrages irgendwelche Einschränkungen, so brauchen sie in der gesetzlichen Berlin-Klausel des Mantelgesetzes nicht noch einmal wiederholt zu werden.

Da im Text offener - d.h. zum Beitritt für andere Staaten als die ursprünglichen Unterzeichner offen gehaltener - Kollektivverträge die Vertragsparteien nicht namentlich genannt werden können, ist hier die für die Aufnahme einer Berlin-Klausel im eigentlichen Vertragstext von vornherein kein Platz. Denkbar wäre, daß die Bundesrepublik als ursprünglicher Signaturstaat ihrer noch nicht bindenden Unterschrift eine Berlin-Klausel hinzufügen würde; das scheint aber nur höchst selten zu geschehen. Vielmehr wird bei diesen Verträgen durchweg im Zusammenhang mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde oder der Beitrittserklärung eine Erklärung abgegeben, daß der Vertrag - nämlich insoweit er die Bundesrepublik bindet - **a u c h** für das Land Berlin oder für Berlin (West) gelte, genauer: "gelten solle". Hierbei kommt es durchweg nicht zu einem Rücknahmeverbehalt, weil nämlich der Ratifikation der meisten Kollektivverträge der Erlaß eines Zustimmungsgesetzes vorausgeht, dieses wiederum nach West-Berlin übernommen wird und im Zusammenhang damit schon vor der Ratifikation feststeht, ob die Alliierte Kommandantur gegen die Erstreckung des Vertrages auf West-Berlin Einwendungen erhebt oder nicht.

Auch bei den offenen Kollektivverträgen gibt es einige, bei denen nicht durch eine Berlin-Klausel die Einbeziehung von West-Berlin in den Geltungsbereich sichergestellt wurde. Es handelt sich vor allem um die beiden Abkommen vom 7.12.1944 über den Flugverkehr, dessen Regelung nach und von West-Berlin eine vorbehaltene Sache der Besatzungsmächte ist. Hier hat man auch vermieden, eine rein nominelle Einbeziehung West-Berlins in die Bindung der Bundesrepublik vorzunehmen, wie sie etwa bei den Abkommen über

Atomwaffen zustande gekommen ist¹⁹⁾. Vermieden wurde aber auch, daß die Bundesrepublik bei ihrem Beitritt ausdrücklich erklärt hätte, West-Berlin aus dem Geltungsbereich auszuschließen.

Die einseitige Erstreckungserklärung bei der Ratifikation eines Kollektivvertrages ist für die anderen Signatare nicht ohne weiteres bindend. Das wäre nur dann der Fall, wenn der Kollektivvertrag die Möglichkeit vorsehen würde, daß ein Vertragsstaat aufgrund eines Rechtsverhältnisses bestimmter Art, wie es dann auch zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin gegeben sein müßte, den Vertrag einseitig erweitern darf. Man wird aber nicht einmal annehmen können, daß hierfür diejenigen Vertragsklauseln verwendbar sind, welche die einseitige Erstreckung eines Vertrages auf solche "Gebiete"²⁰⁾ erlauben, deren "internationale Beziehungen von einem Signatarstaat wahrgenommen" werden. Von einer generellen und ausschließlichen Wahrnehmung der internationalen Beziehungen von West-Berlin durch die Bundesrepublik kann angesichts dessen, daß die Westmächte sich ein solches Vertretungsrecht selbst ausdrücklich im Berlin-Abkommen vom 3.9.1971 vorbehalten haben²¹⁾, nicht die Rede sein. Die Bundesrepublik vermeidet auch selbst bei ihren anlässlich der Ratifikation von Kollektivverträgen abgegebenen Berlin-Erklärungen durchweg eine Bezugnahme auf Erstreckungsmöglichkeiten wie die eben erwähnten.

Von ihren einseitigen Erklärungen kann aber ohne Bedenken angenommen werden, daß sie durch stillschweigende Kenntnisnahme seitens anderer Signatare diesen gegenüber rechtlich wirksam werden; anders ist es, wenn der Erstreckungserklärung von einem anderen Signatar ausdrücklich widersprochen

19) Vgl. S. 32.

20) Warum insbesondere bei Übersetzungen aus dem Englischen und Französischen hier im Bundesgesetzblatt unpassenderweise vielfach der Ausdruck "Hoheitsgebiet" verwendet wird, ist mir unerfindlich.

21) Die anlässlich der Beendigung des Besatzungsregimes 1952 bzw. 1954 ausgetauschten Briefe sprechen von der "Vertretung Berlins nach außen" durch "die Bundesbehörden" (BGBl 1955 II 500, 502), während das Viermächteabkommen vom 3.9.1971 die "Rechte" der Westmächte hinsichtlich der Vertretung der Interessen der Westsektoren im Ausland "beibehält".

wird, worauf unten noch zurückzukommen ist. Man wird auch nicht sagen können, daß die Erklärung bei Stillschweigen der anderen dann zu ignorieren sei, wenn der Vertrag jeden Vorbehalt verbietet; ein solches Verbot bezieht sich meist wohl eben nur auf Vorbehalte, mit denen der Vertragsinhalt, nicht aber der Geltungsbereich geändert wird.

Gerade die Erstreckungserklärungen anlässlich der Ratifikation von Kollektivverträgen werden nicht selten mit Einschränkungen zugunsten von Belangen der westlichen Besatzungsmächte versehen. Das geschieht vor allem, wenn Gegenstand des Vertrages militärische Dinge oder die Ausübung physischer Gewalt durch Staatsorgane ist. Hier finden sich dann später auch in den Mantelgesetzen zum Vertrag zum Teil globale Vorbehalte zugunsten der Rechte der Besatzungsmächte; das geschieht anfänglich z.T. in recht ungeschickter Fassung, etwa dahin, daß "die Rechte und Verantwortlichkeiten der alliierten Behörden (!) und die Befugnisse, die ihnen auf den Gebieten der Abrüstung und der Entmilitarisierung zustehen, berücksichtigt (!) werden"²²⁾. In den neuesten Fassungen heißt es "vorbehaltlich der Rechte und Verantwortlichkeiten der Französischen Republik, des Vereinten Königreichs und der USA, einschließlich derjenigen, die ihnen auf dem Gebiet der Abrüstung und Entmilitarisierung zustehen."²³⁾

Welchen Sinn solche Vorbehalte im einzelnen wirklich haben, ist nicht immer deutlich. Es könnte sich darum handeln, daß man die Begründung einer vertraglichen Bindung ausschließen will, insoweit Äußerungen der Besatzungsmächte oder das Abkommen vom 3.9.1971 die Zulässigkeit der Erstreckung des Vertrages ausschließen. Sinnvoll wäre aber auch, daß man keine Verpflichtung zu etwas übernehmen will, bezüglich dessen eine gegenteilige Anordnung im Besatzungsrecht für West-Berlin besteht, oder in Zukunft zu erwarten ist. Schließlich aber könnte der Vorbehalt besagen wollen, daß sich die Bundesrepublik nicht in bezug auf das eigene Verhalten der Besatzungsbehörden und Besatzungstruppen in West-Berlin aus dem Vertrag verpflichten will.²⁴⁾

22) So im Mantelgesetz vom 29.7.1964 zum Vertrag etwa das Verbot von Kernwaffenversuchen.

23) So im Mantelgesetz vom 21.2.1983 zum Umweltkriegsübereinkommen vom 18.5.1977.

24) Vgl. unten S. 37.

Bei Mehrparteien-Verträgen, die für den Beitritt anderer als der ursprünglichen Signatäre nicht oder nur bedingt offen sind, wäre die Aufnahme einer Berlin-Klausel in den Text, wie bei zweiseitigen Verträgen, nicht undenkbar. Hier wird aber meist entweder derselbe Weg beschritten wie bei offenen Kollektivverträgen, oder die Berlin-Klausel ist Gegenstand einer einseitigen und ausdrücklich oder stillschweigend von anderen Signatären gebilligten Erklärung der Bundesrepublik, die in einem Anhang zum Vertragstext erscheint. So war es z.B. bei dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.²⁵⁾ Gerade bei den Verträgen der EWG-Länder unter sich beschreitet übrigens die Bundesrepublik in bezug auf West-Berlin wohl mit Absicht nicht die Wege, die hier für andere Mitgliedstaaten offengehalten werden, um die Geltung des Vertrages für gewisse Nebengebiete (überseeische Departments Frankreichs, Kanalinseln und andere Dependancen Großbritanniens, Faröer als Teil Dänemarks) vorzusehen oder auszuschließen.²⁶⁾

Ein höchst delikates Kapitel betrifft die amtliche Bekanntgabe des Bestehens einer völkerrechtlich relevanten Berlin-Klausel in den verschiedenen Vertragsstaaten, insbesondere aber in der Bundesrepublik und in West-Berlin. Ist die Berlin-Klausel Bestandteil des Textes oder des Anhangs eines Vertrages, welcher der Zustimmung des Bundesgesetzgebers in einem Mantelgesetz bedarf, so wird die Berlin-Klausel zusammen mit dem Mantelgesetz im Bundesgesetzblatt abgedruckt, schon bevor der Vertrag in Kraft tritt. Das gleiche gilt, wenn eine Verwaltungsvereinbarung eine Berlin-Klausel im Text enthält und anlässlich des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt publiziert wird.

25) Über die Wege zur Erstreckung der Geltung der Verträge über die Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Menschenrechtskonvention auf Berlin vgl. auch Pestalozza in: Festschrift zum 125jährigen Bestehen der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, 1984, S. 549 ff.

26) Das Europäische Auslieferungsübereinkommen vom 13.12.1957 und das Europäische Übereinkommen betreffend Rechtshilfe in Strafsachen vom 20.4.1959 ermöglichen die Erstreckung auf West-Berlin durch einseitige Erklärungen der Bundesrepublik, während sonst für eine Erstreckung auf Gebiete, für deren internationale Beziehungen eine Vertragspartei verantwortlich ist, ein Übereinkommen der einzelnen Vertragsparteien erforderlich wird.

Anders ist es, wenn nur in Aussicht genommen wird, die völkerrechtliche Berlin-Erklärung im Zusammenhang mit der Ratifikation abzugeben. Hier wäre es denkbar, daß der Bundestag die Regierung anweisen würde, den Vertrag nicht ohne Berlin-Klausel zu ratifizieren; durchweg begnügt man sich aber damit, nur die Übernahme des Mantelgesetzes in Berlin durch die übliche gesetzliche Berlin-Klausel vorzusehen. Es kommt dann vor, daß Zusätze zu der gesetzlichen Berlin-Klausel etwas anders lauten als in der bei der Ratifikation schließlich abgegebenen völkerrechtlichen Berlin-Erklärung.²⁷⁾ Das ist meist darauf zurückzuführen, daß die westlichen Besatzungsmächte bei der Prüfung des Berliner Übernahmegesetzes entsprechende Wünsche äußern.

Ist der Vertrag durch Ratifikation oder Beitritt für die Bundesrepublik bindend geworden, so muß dies im Bundesgesetzblatt bekanntgemacht werden. Diese Anordnung wird mit Recht normalerweise in der Praxis dahin verstanden, daß zugleich bekanntgegeben wird, gegenüber welchen anderen Staaten ein Kollektivvertrag bindend geworden ist, weil man das ja meist bei der Anwendung des zur Vertragsdurchführung gebildeten innerstaatlichen Rechts wissen muß. In den Bekanntmachungen über den "Geltungsbereich" eines für die Bundesrepublik verbindlichen völkerrechtlichen Vertrages wird dann in aller Regel auch mitgeteilt, welche Vorbehalte andere Vertragsparteien gemacht haben und welche Erklärungen sie bezüglich der Erstreckung des Vertrages auf weitere Gebiete abgegeben haben; dann wird zugleich bekanntgegeben, was andere Signaturen wiederum hierzu erklärt haben.

Man sollte erwarten, daß erst recht im Bundesgesetzblatt bekanntgegeben würde, daß anläßlich der Ratifikation des Kollektivvertrages eine Berlin-

27) Bei der Konvention vom 27.1.1977 zur Bekämpfung des Terrorismus enthält die gesetzliche Berlin-Klausel zum Mantelgesetz keinerlei Zusatz. Die bei der Ratifikation abgegebene völkerrechtliche Berlin-Klausel besagt, daß Angehörige der drei Besatzungsmächte nicht ohne Genehmigung des Sektorenkommandanten ausgeliefert werden dürfen.

Das Mantelgesetz zur Konvention vom 23.9.1971 betreffend rechtswidrige Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt enthält bei der Berlin-Klausel nur den Zusatz, daß Beschränkungen der Lufthoheit im Land Berlin unberührt bleiben. Die z.B. in der englischen Vertragssammlung veröffentlichte völkerrechtliche Berlin-Klausel enthält genaue Angaben über die anwendbaren Bestimmungen der Besatzungsmächte.

Erklärung seitens der Bundesrepublik abgegeben wurde, wie diese lautet und welche Äußerungen dazu gegebenenfalls von anderen Signataren gemacht worden sind. Schon das erste ist aber nur in ganz wenigen Fällen geschehen.²⁸⁾ Daß es im allgemeinen ganz unterlassen wird,²⁹⁾ läßt sich nicht damit rechtfertigen, daß ja doch das Mantelgesetz eine gesetzliche Berlin-Klausel enthalte. Eine Note der Westmächte an die Sowjetunion vom 16.7.1974 betont zutreffend, daß die Aufnahme eines Berlin-Artikels im Zustimmungsgesetz keine Ausdehnung der Gültigkeit des völkerrechtlichen Vertrages auf die West-Sektoren Berlins bedeute, sondern daß dies nur in dem "seit langem festgelegten Verfahren" über die Einführung der Berlin-Klausel in die völkerrechtlichen Instrumente zu erreichen sei. Es ist daher einigermaßen merkwürdig, daß andere Signatare eines Kollektivvertrages ihre Bürger und Gerichte von der Existenz der völkerrechtlich unentbehrlichen Berlin-Erklärung unterrichten, während in der Bundesrepublik nichts bekanntgegeben wird. Man scheut sich offensichtlich, die von den Sowjetländern als Signataren von Kollektivverträgen abgegebenen Widersprüche³⁰⁾ zu Berlin-Erklärungen nun auch noch im Bundesgesetzblatt abzudrucken, und man vermeidet deshalb schon die Bekanntgabe der Abgabe der eigenen völkerrechtlichen Berlin-Erklärung. Wird indes zugleich bekanntgemacht, daß ein Staat, der die von der Bundesrepublik erklärte Berlin-Klausel nicht für sich anerkennt, Vertragspartei sei, so ist diese Angabe jedenfalls "teilunrichtig".

28) So z.B. bei der Europäischen Menschenrechtskonvention oder bei den Europäischen Übereinkommen betreffend Auslieferung und Rechtshilfe in Strafsachen vom 13.12.1952 und 20.4.1959.

29) Auch die vom Auswärtigen Amt herausgegebene Sammlung der multilateralen Verträge, an denen die Bundesrepublik Partei ist, bringt keine Angaben über die völkerrechtlichen Maßnahmen zur Erstreckung der Verträge auf West-Berlin. Auch wenn die Erstreckung eines zweiseitigen Vertrages Gegenstand eines Nachtragsvertrages geworden ist, ist die Publikation in der Bundesrepublik manchmal unterlassen worden, so z.B. bei dem Nachtragsvertrag über die Erstreckung des Vertrages mit den USA vom 12.3./31.5.1974 betreffend Lufttüchtigkeitszeugnisse; der Nachtragsvertrag ist nur in der amerikanischen Vertragssammlung zu finden.

30) Vgl. S. 30 ff..

Noch weniger aufschlußreich über die Geltung eines Vertrages für West-Berlin kraft einer völkerrechtlichen Berlin-Klausel ist das Verkündungsorgan des Landes Berlin: Bei der Übernahme eines Mantelgesetzes zu einem völkerrechtlichen Vertrag wird der Vertragstext im Gesetz- und Verordnungsblatt aufgrund eines Gesetzes vom 29.1.1953 grundsätzlich nicht publiziert. Um so merkwürdiger ist es, wenn einzelne spätere Änderungen des Vertrages, die in einer automatisch auf Berlin übernommenen und stets publizierten Verordnung zu innerstaatlichem Recht werden konnten, im Berliner Gesetzblatt abgedruckt erscheinen.³¹⁾ Die Bekanntmachungen über das Inkrafttreten völkerrechtlicher Verträge "in" West-Berlin sind stets weit knapper als die im Bundesgesetzblatt und besagen nichts darüber, im Verhältnis zu welchen Staaten der Vertrag in Berlin in Kraft getreten ist. Erschwerend für den Benutzer kommt hinzu, daß das Inhaltsverzeichnis des Berliner Gesetzblattes Angaben über Verträge weder nach Datum, noch nach Bezeichnung, oder dem Inhalt aufschlüsselt.

Enthält ein Verwaltungsabkommen der Bundesrepublik eine Berlin-Klausel, so erscheint im Berliner Gesetzblatt nur eine Mitteilung über das Inkrafttreten in Berlin, wobei es einigermaßen dunkel bleibt, ob und wo hier ein Übernahmeakt vorliegt.

Sind die Grundlagen in Berlin für die Geltung eines völkerrechtlichen Vertrages gegeben, so kann immer noch die Alliierte Kommandantur Einwendungen erheben; in diesem Sinne ist auch in neuester Zeit die Anwendbarkeit einzelner Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages in Berlin durch eine BK/O ausgeschlossen worden.³²⁾

31) Vgl. etwa GesVOBl Berlin 1984, 751.

32) Vgl. etwa GesVOBl Berlin 1983, 744 beim Umweltkriegsübereinkommen.

III.

Rechtsgrundlage für die im vorausgegangenen beschriebene Praxis ist letztlich das auch gegenüber dem Grundgesetz und der Berliner Verfassung vorrangige Besatzungsrecht. Die praktisch wichtigste konkrete Frage nach der Wirkung der bundesrepublikanischen Rechtsordnung in West-Berlin auf der Grundlage des Grundgesetzes, der Berliner Verfassung und der Vorbehalte der Besatzungsmächte anlässlich der Genehmigung dieser Verfassungen hat bekanntlich ihre Lösung darin gefunden, daß die Alliierte Kommandantur in der BK/O (5o) 75 vom 29.8.195o bestimmte, daß die Vorschriften irgendwelcher Bundesgesetze in Berlin erst Anwendung finden könnten, nachdem "dieselben als Berliner Gesetz verabschiedet worden sind". Das in dieser Weise selbst nach West-Berlin übernommene sog. 3. Überleitungsgesetz vom 4.1.1952 bestimmte seinerseits, daß für Bundesrecht, das sich nicht auf die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern bezieht, die "Geltung im Gebiet des Landes Berlin" ausdrücklich vom Bundesgesetzgeber angeordnet werden kann; das Bundesgesetz wird dann durch ein Übernahmegesetz auf Berlin erstreckt. Die gesetzliche Berlin-Klausel im Bundesgesetz lautet dahin, daß Berlin "feststellen" muß, daß das Gesetz auch in Berlin Anwendung findet, eine Formulierung, die sich auf Art. 87(2) der Berliner Verfassung bezieht; damit werde das Bundesgesetz in Berlin "in Kraft gesetzt". Die Vorschriften des 3. Überleitungsgesetzes sind auch für Mantelgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen verwendbar; die Billigung des 3. Überleitungsgesetzes durch die Westmächte besagte aber nichts darüber, ob die Bundesrepublik überhaupt völkerrechtliche Verträge für West-Berlin schließen oder eigene Verträge auf West-Berlin erstrecken durfte. Noch bevor das 3. Überleitungsgesetz in Berlin in Kraft trat, bestimmte die Alliierte Kommandantur in einer BKC/L (52)6 vom 21.5.1952:

1. Die Alliierte Kommandantur erklärt, daß sie gegen die Einbeziehung Berlins in internationale Verträge und Verpflichtungen der Bundesrepublik unter folgenden Bedingungen keine Einwendungen erhebt:

a) Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Senat von Berlin sind bereit, eine Vereinbarung mit dem Ziel zu treffen, daß

1. die Bundesrepublik — soweit wie möglich — Berlin in die internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik einbeziehen wird.

2. Nach Maßgabe der Befugnisse der Alliierten Kommandantur und der Verfassung von Berlin wird der Senat von Berlin die entsprechenden internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik in Berlin durchführen.

3. Der Name Berlin soll in dem Wortlaut solcher Verträge und Übereinkommen genannt werden. Sollte es aus irgendeinem Grunde nicht möglich sein, den Namen Berlin in den Wortlaut eines Vertrages einzufügen, so soll die Bundesrepublik entweder in der Urkunde, durch die sie dem Vertrag beiträgt, oder in einer gesonderten Erklärung, *die zur Zeit der Unterzeichnung des Vertrages ausgestellt wird*, erklären, daß die Bestimmungen des Vertrages in Berlin angewendet werden. Bei Handels- und Zahlungsverträgen soll angenommen werden, daß Berlin als in den Vertrag einbezogen gilt, wenn der Vertrag die Angabe enthält, daß das Anwendungsgebiet des Vertrages das Währungsgebiet der DM-West ist.

4. Solange die Anwendung der Bestimmungen eines Vertrages auf das Gebiet Berlins von der Bundesrepublik nicht in einer der vorstehend beschriebenen Formen erwähnt wird, soll angenommen werden, daß nicht die Absicht besteht, den Vertrag in Berlin anzuwenden.

5. Die Bundesrepublik wird den Berliner Senat über Verhandlungen wegen wichtiger internationaler Verträge, die die Interessen Berlins berühren, unterrichten und wird im Benehmen mit dem Senat von Berlin zum Schutze der Interessen Berlins handeln.

6. Die Bundesrepublik wird ermächtigt, Vertreter des Senats von Berlin zu internationalen Verhandlungen hinzuzuziehen. Der Senat von Berlin kann bei der Bundesrepublik beantragen, Vertreter Berlins an Verhandlungen teilnehmen zu lassen, wenn sich diese Verhandlungen auf den Abschluß eines Vertrages beziehen, in den Berlin eventuell einbezogen wird.

b) Der Senat von Berlin verpflichtet sich, die Alliierte Kommandantur über internationale Verträge, in die Berlin einbezogen wird, möglichst vor der Unterzeichnung, spätestens jedoch sofort nach der Unterzeichnung durch die Bundesrepublik, zu unterrichten. Zusammen mit einer solchen Mitteilung übersendet der Senat von Berlin der Alliierten Kommandantur 15 Exemplare der Verträge und Protokolle oder andere Dokumente, die die Einbeziehung Berlins regeln.

c) Berlin kann von dem Anwendungsbereich eines Vertrages ausgeschlossen werden, wenn die Alliierte Kommandantur gegen die Einbeziehung Berlins in einen solchen Vertrag Einwendungen erhebt. Das Einspruchsrecht der Alliierten Kommandantur muß innerhalb von 21 Tagen, nach dem die Alliierte Kommandantur den Vertragstext vom Senat erhalten hat, ausgeübt werden. In die Handels- und Zahlungsverträge jedoch, die im Einklang mit den Grundsätzen des allgemeinen Vertrages über Tarife und Handel zustande gekommen sind, bleibt Berlin solange einbezogen, bis ein eventueller Einspruch erfolgt.

2. Das in den vorstehenden Absätzen beschriebene Verfahren wird auf alle Verträge, welche die Bundesrepublik in Zukunft eingeht, auf Verträge des früheren Deutschen Reiches, die wieder in Kraft gesetzt werden, auf Beitritte zu internationalen Verträgen zwischen mehreren Staaten und auf Beitritte zu internationalen Organisationen angewandt.

Die vorgesehene Vereinbarung zwischen dem Senat und der Bundesregierung ist dann tatsächlich zustande gekommen. Nach dem Ende des Besatzungsregimes für die Bundesrepublik behielten die westlichen Besatzungsmächte in West-Berlin ihre "oberste Regierungsgewalt" bei, sagten aber zu, sie nur auf bestimmten Gebieten unmittelbar ausüben zu wollen; die Generalklausel der Erklärung vom 5.5.1955, wonach frühere Vorschriften über die Berliner Gesetzgebung in Kraft bleiben, deckt auch das Vetorecht gegen erstreckte Verträge.

In einem Schreiben vom 26.5.1952, das auch durch das "Schreiben X" vom 23.10.1954 nicht geändert wurde, erklärten die Westmächte auch gegenüber der Bundesregierung, daß sie keine Einwendungen dagegen hätten, daß Berlin dieselben Gesetze erläßt wie die Bundesrepublik, wobei "insbesondere Handels- und Schifffahrtsverträge, Außenhandels- und Zahlungsabkommen" genannt werden, während die Bundesrepublik in der sogenannten Berlin-Hilfe-Erklärung vom 23.10.1954 den Westmächten versprach, daß sie "die Einbeziehung Berlins in die von der Bundesrepublik abgeschlossenen internationalen Abkommen erleichtern wird, soweit dies nicht nach der Natur der betreffenden Abkommen ausgeschlossen ist."

Da in den folgenden Jahren die Sowjetunion die Zulässigkeit dieser Regelung über die Erstreckung von Verträgen der Bundesrepublik nach West-Berlin ständig bestritten hat, wurde schließlich im Viermächte-Abkommen vom 3.9.1971 folgendes vereinbart: Die Westmächte teilten der Sowjetunion in der Anlage IV - es wird die von der Bundesregierung gebilligte deutsche Übersetzung zugrunde gelegt - mit:

" 1. Die Regierungen der Französischen Republik, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika behalten ihre Rechte und Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Vertretung im Ausland der Interessen der Westsektoren Berlins und der Personen mit ständigem Wohnsitz in den Westsektoren einschließlich der Rechte und Verantwortlichkeiten, die Angelegenheiten der Sicherheit und des Status betreffen, sowohl in internationalen Organisationen als auch in Beziehungen zu anderen Ländern bei.

2. Unbeschadet des Vorstehenden und unter der Voraussetzung, daß Angelegenheiten der Sicherheit und des Status nicht berührt werden, haben sie sich einverstanden erklärt, daß

....

b) in Übereinstimmung mit den festgelegten Verfahren völkerrechtliche Vereinbarungen und Abmachungen, die die Bundesrepublik Deutschland schließt, auf die Westsektoren Berlins ausgedehnt werden können, vorausgesetzt, daß die Ausdehnung solcher Vereinbarungen und Abmachungen jeweils ausdrücklich erwähnt wird; ... "

Die Sowjetunion erklärte ihrerseits:

" Unter der Voraussetzung, daß Angelegenheiten der Sicherheit und des Status nicht berührt werden, wird sie ihrerseits keine Einwände haben gegen

b) die Ausdehnung von völkerrechtlichen Vereinbarungen und Abmachungen, die die Bundesrepublik Deutschland schließt, auf die Westsektoren Berlins in Übereinstimmung mit den festgelegten Verfahren, vorausgesetzt, daß die Ausdehnung solcher Vereinbarungen und Abmachungen jeweils ausdrücklich erwähnt wird; ... "

Während der Hinweis auf die Rechte und Verantwortlichkeiten, die "Angelegenheiten der Sicherheit und des Status betreffen", in Ziff. 1 der Anlage IV. A einigermaßen eindeutig ist, ist dies bei der "Voraussetzung, daß Angelegenheiten der Sicherheit und des Status nicht berührt werden", in Ziff. 2 nicht der Fall. Bemerkenswert ist schon, daß hier die englische Fassung von "matters" spricht, während es im französischen Text "questions" heißt. Vor allem aber ist die Wiedergabe des englischen Ausdrucks "affect" und des französischen "affecter" in der deutschen Übersetzung mit "berühren" höchst bedenklich³³⁾. Von sowjetischer Seite wird in der Tat eine Auffassung vertreten, bei der Sicherheit und Status geradezu Mimosenblätter darstellen, die auch die harmloseste Berührung nicht vertragen; der Status von West-Berlin könnte also schon berührt sein, wenn ein Vertragstext nicht ohne Stellungnahme zu einer Einzelfrage dieses Status ausgelegt werden kann. Richtigerweise müßten aber die genannten beiden Verben mit dem Ausdruck "einwirken" übersetzt werden.³⁴⁾ Hierfür spricht auch, daß die Westmächte in den zahlreichen Äußerungen, die sie gegenüber den Beanstandungen seitens der Sowjetunion gemacht haben, immer wieder betonen, daß sie sich selbst als zuständig betrachten, um in dem vorgesehenen Verfahren darüber zu entscheiden, ob eine unzulässige "Affektion" des Status oder der Sicherheit vorliegt, oder daß sie Vorkehrungen getroffen hätten, um dies zu verhindern.

Die Sowjets beanspruchen hier allerdings geradezu ein Mitspracherecht. Ein anderer Gegensatz der Deutung des Viermächteabkommens besteht darin, daß die Westmächte darin nur eine Bestätigung der von ihnen bis dahin geübten Praxis sehen wollen, während die sowjetische Seite in dem Abkommen eine aus sich selbst heraus zu interpretierende Novation der Rechtslage sehen will.

33) Über den russischen Text vermag ich aus eigener Sachkenntnis nichts zu sagen.

34) Wird sonstwie in einem Vertrag gesagt, daß er andere Verträge "unberührt" lasse, so ist damit sicher gemeint, daß die Wirksamkeit der "unberührten" Verträge nicht beeinträchtigt werde; fraglich ist hier nur, ob das Nichtbestehen einer Beeinträchtigung von den Parteien des neuen Vertrages nur behauptet wird, oder ob sie darüber einig sind, im Falle einer Beeinträchtigung den anderen Verträgen den Vorrang einzuräumen.

IV.

So ist letztlich nicht überraschend, daß gerade die Auslegung des Berlin-Abkommens, soweit es sich um die Erstreckung von Verträgen handelt, zum Gegenstand ständiger Meinungsverschiedenheiten zwischen den Sowjetländern und den Westmächten sowie der Bundesrepublik geworden ist. Da nun, wie vorhin schon erwähnt, in der Bundesrepublik in den Bekanntmachungen über den Geltungsbereich völkerrechtlicher Verträge weder etwas über die Abgabe der Berlin-Erklärung anläßlich der Ratifikation von Kollektivverträgen noch etwas über die Stellungnahme anderer Signatare hierzu bekanntgegeben wird, muß man die Vertragssammlungen anderer Länder, insbesondere wenn sie Hinterlegungsstellen sind, und die Publikationen internationaler Organe³⁵⁾ studieren, um dort zu erfahren, daß eine Berlin-Erklärung seitens der Bundesrepublik abgegeben worden ist, und welche Stellung, vor allem die Sowjetunion dazu genommen hat.

In zahlreichen Fällen hat die Sowjetunion und haben andere Sowjetländer, insbesondere wenn sie selbst Parteien eines Kollektivvertrages waren oder wurden, die Erstreckung eines Vertrages auf West-Berlin als unter dem Viermächteabkommen "unzulässig", und daher keinesfalls ihnen gegenüber wirksam, erklärt. Schon kurze Zeit, nachdem das Berlin-Abkommen vom 3.9.1971 durch das "Schlußprotokoll" vom 3.6.1972 in Kraft gesetzt war, beanstandete die Sowjetunion in einer Note vom 28.7.1972 an die britische Regierung als Hinterlegungsstelle für das Kollektivabkommen über die Rettung von Kosmonauten, daß die Bundesrepublik bei ihrer Ratifikation dieses Abkommen auf West-Berlin erstreckt habe; man kritisierte nicht nur, daß die Erstreckungserklärung vom "Land Berlin" spricht, sondern es wurde auch gesagt, daß die Erklärung inhaltlich den entsprechenden Bestimmungen des Abkommens vom 3.9.1971 widerspräche. Die britische Regierung erwiderte am 5.3.1973, daß die Erstreckung in Übereinstimmung mit dem festgelegten Verfahren erfolgt sei, daß die Alliierte Kommandantur dem Senat mitgeteilt habe, sie habe gegen die Ausdehnung des Abkommens auf West-Berlin nichts einzuwenden, mit dem Zusatz, die Besatzungsmächte würden in dem wenig

35) Wichtig vor allem die jährlich neu erscheinende UN-Publikation Multilateral Treaties deposited with the Secretary General.

wahrscheinlichen Fall des Aktuellwerdens des Abkommens entscheiden, "welche Behörden im Namen von Berlin handeln" sollten. Die Ansicht, die Ausdehnung des Abkommens auf West-Berlin sei rechtswidrig, könne nicht akzeptiert werden.

In den folgenden Jahren folgt eine sowjetische Beanstandung nach der anderen. Beanstandet wurde nicht nur die Erstreckung von Abkommen über Kriegsvölkerrecht und Atomwaffen, sondern auch die Erstreckung von Abkommen über Rechtsstellung der Diplomaten, Vorrechte der UNO, Verbot des Völkermordes, Verbot rassischer Diskrimination; beanstandet wurde die Erstreckung der UN-Konventionen über Menschenrechte, der Abkommen über Flüchtlinge und Staatenlose, von Verträgen über Rauschmittel, Frauenhandel und Sklaverei und andere Materien.

Soweit sie selbst Empfänger solcher Beanstandungen waren, haben die drei Westmächte sie ausnahmslos als unbegründet erklärt. Dem hat sich die Bundesrepublik häufig einfach angeschlossen. Da die Beanstandungen der Sowjetunion oft fast den gleichen Wortlaut hatten, haben die anderen Regierungen mehrmals erklärt, in Zukunft auf Beanstandungen nicht mehr antworten zu wollen, haben das aber doch nicht durchgehalten.

Unter den von der einen oder anderen Seite vorgebrachten Argumenten mögen einige hier hervorgehoben werden: Anfangs war es die Sowjetunion selbst, welche, als sich die Bundesrepublik einmal auf das Viermächteabkommen berief, die Meinung äußerte, nur die Signatare hätten dieses Recht. Später haben die Westmächte Beanstandungen, wenn sie von der DDR oder anderen Sowjetländern als der Sowjetunion kamen, mit diesem Argument zurückgewiesen. Daraufhin hat die Sowjetunion vorgetragen, es gäbe doch Verträge, auf die sich auch andere als die Signatare berufen dürften; sogenannte Statusverträge haben ja in der Tat auch in dem Krautgarten der deutschen Völkerrechtslehre ihren Platz gefunden.

Einen großen Raum bei den Protesten der Sowjetunion und der DDR nimmt das Argument ein, West-Berlin sei kein Land der Bundesrepublik, und schon deshalb sei eine Erstreckungsklausel, die West-Berlin als "Land" bezeichnet, unzulässig und unwirksam. Auf diese Begründung haben die Westmächte

nicht etwa, wie dies dem Standpunkt des BVerfG und mancher westdeutscher Autoren entsprechen würde, geantwortet, Berlin sei doch, wenn auch mit Besonderheiten, ein Land der Bundesrepublik,³⁶⁾ sondern es wurde gesagt, hier handele es sich um eine Frage der Terminologie, und das Viermächteabkommen sehe für die Erstreckung von Verträgen der Bundesrepublik auf die Westsektoren keine bestimmte Bezeichnung dieses Gebietes vor.³⁷⁾

Z.B. bei den Verträgen über Verbote von Atomwaffenversuchen oder bei dem Atomsperrvertrag lag es für die Sowjets nahe, zu sagen, daß es sich hier um Verträge über militärische Dinge handele, daß also die "Sicherheit" berührt sei. Hier erwiderten die Westmächte, sie hätten sich bei der Billigung der Erstreckung solcher Verträge alle ihre Rechte und Verantwortlichkeiten gewahrt; hindurch schimmert die Erwägung, daß die Erstreckung seitens der Bundesrepublik damit ja doch praktisch gar keine Bedeutung habe.

36) Ein Anspruch der Bundesrepublik, die Verwendung des Ausdrucks "Land" für diejenigen Gebiete zu monopolisieren, für die sie in ihrem Staatsrecht eine bestimmte Behandlung als "Land der Bundesrepublik" vorsieht oder vorsehen will, wäre unhaltbar. Unhaltbar ist es aber auch, die Verwendung des Wortes "Land" in einem Vertrag oder anderen internationalen Texten als Anerkennung dieses Standpunktes der Bundesrepublik zu deuten. Das gilt insbesondere für die drei Westmächte, die mit der Duldung einer Land-Berlin-Klausel bei der Erstreckung von Verträgen der Bundesrepublik ihren grundsätzlich negativen Standpunkt bezüglich der Landqualität von West-Berlin nicht aufgegeben haben. Bezeichnenderweise schließen englische Texte vielfach jede Deutung des Wortes "Land" als Bezeichnung eines Gattungsbegriffs aus; indem der Artikel (the) fehlt (vgl. oben Anm. 18), ist "Land Berlin" nichts anderes als der Name der Gebietskörperschaft, für die die deutschen Staatsorgane in den Westsektoren handeln. Die vielfältige Verwendbarkeit des Ausdrucks "Land" wird deutlich in dem Kulturabkommen der Bundesrepublik mit Japan vom 14.2.1957, wo es in Art. 11 heißt: "In diesem Abkommen bedeutet 'Land' auf deutscher Seite die Bundesrepublik Deutschland".

37) So Erklärungen vom 8.7.1975. Die Bundesrepublik bestätigt diesen Standpunkt und besteht darauf, daß die Vertragserstreckung auf "Berlin West" in der beanstandeten Fassung (nämlich "Land Berlin") voll rechtswirksam sei; vgl. die in Anm. 35 genannte Publikation Jg 1983, S. 64.

Soweit die Bundesrepublik in den letzten Jahren bei ihrem Beitritt zu Kollektivverträgen und der dazu abgegebenen Berlin-Erklärung gar nicht vom Land Berlin, sondern von Berlin (West) spricht, und es sich nicht um einen Vertrag handelt, bei dem die "Sicherheit" angesprochen sein könnte, reduziert sich der Protest der Sowjetunion letztlich darauf, daß die Bundesregierung sich mit der Erstreckung ihrer Bindung aus dem Vertrag auf West-Berlin zu etwas verpflichte, dessen Realisierung in West-Berlin doch Regierungsgewalt über West-Berlin voraussetze; diese besitze aber die Bundesrepublik auch nach den klaren Aussagen der Westmächte nicht. Diese Argumentation ist besonders deutlich bei der Beanstandung der Erstreckung des Abkommens über Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen vom 13.2.1949, dem die Bundesrepublik am 5.11.1980 beigetreten ist. Die Antwort der Westmächte ist hier recht lakonisch: Das hergebrachte Verfahren - nämlich die Einschaltung der Alliierten Kommandantur bei der Erstreckung des Mantelgesetzes - gebe den drei Westmächten die Möglichkeit zu sichern, daß die Erstreckung von Verträgen auf West-Berlin nicht auf "Sicherheit und Status" einwirke. Auch bei dem genannten Abkommen hätten die Westmächte dafür gesorgt, daß die Rechte und Verantwortlichkeiten der Alliierten gewahrt blieben. Daher sei der Vorwurf der Verletzung des Viermächteabkommens unbegründet. Dem gegenüber verharrete die Sowjetunion auf ihrem Standpunkt, daß gerade dieses Abkommen "direkt" den "Status" von West-Berlin "berühre" und daß deshalb die Erstreckung unzulässig sei.

Wäre jede vertragliche Verpflichtung der Bundesrepublik, deren Realisierung in West-Berlin nicht ohne den Einsatz von Staatsgewalt durchführbar ist, eine unter dem Viermächteabkommen unzulässige Angelegenheit, so würde das auch für solche zweiseitigen Verträge zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion gelten, bei denen die Sowjetunion selbst einer Berlin-Klausel im Text zugestimmt hat, wie z.B. das Doppelbesteuerungsabkommen vom 24.1.1981. Die Sowjetunion hat auch nicht gesagt, wie harmlose Verträge wie die über Rauschmittel oder Sklaverei für West-Berlin in Kraft gesetzt werden könnten, wenn die Erstreckung der vertraglichen Bindung der Bundesrepublik hier unzulässig wäre.

In einigen Fällen verspürt die Sowjetunion offenbar selbst ein Interesse an der Erstreckung eines Kollektivvertrages auf West-Berlin. Sie hat dann in gewundenen Erklärungen zugestanden, sie wolle von der Erstreckung durch die Bundesrepublik ohne Beanstandung Kenntnis nehmen, "in dem Umfang, wie dies vom Standpunkt des Viermächteabkommens zulässig ist, wonach West-Berlin kein Teil der Bundesrepublik ist und nicht von ihr regiert wird". Bei der Welturheberrechts-Konvention hat sie von der Erstreckung in dem Sinne Kenntnis genommen, daß diese gemäß dem Viermächteabkommen und dem hergebrachten Verfahren erfolgen und daß "bei der Anwendung der Bestimmungen der Konvention durch die Bundesrepublik in bezug auf die Westsektoren Angelegenheiten, die deren Status betreffen, nicht berührt werden". Ähnlich lautet eine Note vom 24.5.1974 betreffend das Abkommen über die Staatsangehörigkeit der verheirateten Frau; hier wäre zu vermerken, daß im Gegensatz zur Sowjetunion die DDR und die Tschechoslowakei die Erstreckung dieses Abkommens auf West-Berlin für ganz unzulässig halten, während die Sowjetunion nur noch den Vermerk anbrachte, daß die Bewohner von West-Berlin nicht Staatsangehörige der Bundesrepublik seien³⁸⁾. Weitere Stellungnahmen der hier behandelten Art erfolgten z.B. noch am 24.7.1974 beim internationalen Kakao-Abkommen, oder am 26.2.1982 beim Naturkautschukvertrag.

Spekulationen darüber, was die Sowjets mit ihrer juristisch doch recht schwachen Argumentation und ihrer widerspruchsvollen Haltung eigentlich wollen, sollen hier unterbleiben. Das Vorwort zu der von den Außenministerien der Sowjetunion und der DDR gemeinsam herausgebrachten Dokumentensammlung in deutscher Sprache "Das vierseitige Abkommen über West-Berlin und seine Realisierung von 1971 - 1977" spricht von "zahlreichen Versuchen" des Westens, dieses Abkommen "willkürlich zu interpretieren und zu verletzen", wobei die Fälle der angeblich unzulässigen Erstreckung von Verträgen offensichtlich im Vordergrund stehen. Bereitet man hier schon eine juristische Begründung dafür vor, das "vierseitige Abkommen" eines Tages als durch ständige Verletzung hinfällig geworden zu erklären? Überlassen wir die Antwort denjenigen Stellen in der Bundesrepublik, die bisher den deutschen Bürger über diese Dinge so sparsam informiert haben. Ein in Ziff. 4 des Schlußpro-

38) Die unten im Text genannte gemeinsame Veröffentlichung der Außenminister der Sowjetunion und der DDR berichtet über diese Vorgänge bei diesem Abkommen nicht.

tokolls vom 3.6.1972 vorgesehenes Streitbeilegungsverfahren ist bisher von keiner Seite eingeleitet worden. Wenn auf deutscher Seite suggeriert wird, daß mit der Land-Berlin-Klausel in völkerrechtlichen Verträgen die ursprüngliche ablehnende Stellungnahme der Westmächte in bezug auf die "Land-Berlin-Qualität" der Westsektoren hinfällig geworden sei,³⁹⁾ so ist jedenfalls festzustellen, daß die Organe der Westmächte selbst in dieser Hinsicht keine entsprechenden Äußerungen getan haben. Sie würden ja sonst der Ansicht der Sowjetunion, die Duldung des Abschlusses von Verträgen in dem soeben genannten Sinne verletze den "Status" von West-Berlin, selbst eine Grundlage geben.

V.

Das von den Westmächten gegenüber der Bundesrepublik und gegenüber dem Senat von Berlin erklärte Einverständnis damit, daß Verträge der Bundesrepublik mit dritten Staaten "auf West-Berlin" erstreckt werden, besagt nichts über die Tragweite einer solchen Erstreckung. Da es, wie anfangs ausgeführt, im allgemeinen Völkerrecht mehrere Möglichkeiten einer Erstreckung von Verträgen über das anfängliche oder das primär zu vermutende Geltungsgebiet hinaus gibt, fragt es sich, welche davon bei West-Berlin zutrifft. Wenn man daran denkt, daß die westlichen Besatzungsmächte als solche einem Kollektivvertrag "für" das Gebiet von West-Berlin hätten beitreten können, so erscheint eine Konstruktion, bei der nunmehr die Bundesrepublik namens aller derjenigen Staaten handeln würde, die in West-Berlin irgendwie Staatsgewalt innehaben, vor allem bei zweiseitigen Verträgen dennoch als unbrauchbar: Die Westmächte haften auch in ihrer Eigenschaft als Besatzungsmächte dem dritten Vertragspartner der Bundesrepublik nicht, wenn völkerrechtliche Pflichten aus einem auf Berlin erstreckten Vertrag der Bundesrepublik in Berlin nicht befolgt würden. Ihre Zustimmung zu der Vertragserstreckung kann höchstens eine Verpflichtung umfassen, die Erfüllung des Vertrages durch die deutschen Organe jedenfalls in West-Berlin nicht durch gegenteilige Anordnungen zu behindern.

39) So wohl Schiedermair, NJW 1982, 2846.

Ist auch ein Verständnis der Berlin-Klausel dahingehend, daß die Bundesrepublik "für" eine andere neben ihr bestehende völkerrechtliche Vertragspartei - etwa in Gestalt einer eigenen staatsartigen "politischen Einheit" - handle, ausgeschlossen, so wäre es auch gekünstelt, allein den deutschen Staatsapparat in West-Berlin als einen zweiten völkerrechtlichen Vertragspartner, der von der Bundesrepublik vertreten würde, zu sehen. Die wenigen Verträge aus den ersten Jahren der Bundesrepublik, die davon sprechen, daß der Vertrag zugleich "namens des Landes Berlin" geschlossen wurde,⁴⁰⁾ sind kein Beweis für das Gegenteil.

Es bleibt also nur die Konstruktion, für die es, wie schon angedeutet, im Verhältnis Liechtenstein/Schweiz eine Parallele gibt, nämlich daß die Bundesrepublik allein dasjenige Völkerrechtssubjekt ist, welches kraft des Vertrages und seiner Erstreckung auf West-Berlin dem anderen Vertragspartner dafür einsteht, daß der auf West-Berlin erstreckte Vertrag dort auch erfüllt wird, und welches von derjenigen anderen Vertragspartei, die damit einverstanden ist, verlangen kann, daß die völkerrechtlichen Pflichten, die gegenüber dem deutschen Partner bestehen, auch in bezug auf das Gebiet von West-Berlin erfüllt werden. Darin liegt eben dann keine Anmaßung eigener Gebietshoheit der Bundesrepublik über West-Berlin⁴¹⁾, wenn sie auf die im 3. Überleitungsgesetz ~~vorgesehene~~ ^{übernommene} Übernahme des Mantelgesetzes bzw. auf die in der Berliner Verfassung zum Ausdruck gekommenen Verpflichtungen der Berliner Staatsorgane, und somit darauf vertrauen kann, daß die von ihr, der Bundesrepublik, übernommenen Vertragsverpflichtungen auch in West-Berlin realisiert werden und die dortigen Inhaber der "höchsten" Staatsgewalt mit diesem "System" einverstanden sind. Auch die Verlautbarungen der Westmächte⁴²⁾

40) Vgl. z.B. Art. 15 eines Vertrages mit der Schweiz vom 19.7.1952 BGBl 1953 II 30.

41) In gleichlautenden Schreiben vom 3.4.1974 an die Sowjetregierung erklären die Westmächte: "Die Ausdehnung von Verträgen auf die Westsektoren Berlins mittels des festgelegten Verfahrens bedeutet keinesfalls, daß sich diese Sektoren in den Grenzen des Territoriums der Bundesrepublik Deutschland oder ihrer Jurisdiktion befinden."

Damit ist es unvereinbar, wenn Schiedermair, Der völkerrechtliche Status Berlins, 1975, S. 149, meint, bei der Erstreckung von Verträgen der Bundesrepublik werde West-Berlin "a l s Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland behandelt" oder als "voll integrierter Bestandteil der Bundesrepublik" in den Vertrag einbezogen (NJW 1982, 2846).

42) Vgl. insbesondere Ziff. 2 der BKC/L vom 21.5.1952 unter 1 a.

lassen erkennen, daß es allein die Bundesrepublik ist, welche das aus dem völkerrechtlichen Vertrag verpflichtete und berechnigte Völkerrechtssubjekt sein soll, auch insoweit der Vertrag auf West-Berlin erstreckt wird, das von der Bundesrepublik nicht regiert werden kann.

Würde ein Vertrag der Bundesrepublik, der mit Billigung der Besatzungsmächte auf West-Berlin erstreckt worden ist, nur in West-Berlin von den dortigen deutschen Organen nicht erfüllt, so könnte die andere Vertragspartei die Erfüllung eigener Vertragspflichten sowohl in bezug auf West-Berlin als auch in bezug auf die Bundesrepublik suspendieren; entsprechendes würde aber auch gelten, wenn Vertragspflichten nur in der Bundesrepublik nicht befolgt würden.

Daß ein erstreckter Vertrag die gegenüber der Staatsgewalt deutscher Organe in West-Berlin immunen Organe der Besatzungsmächte nicht bezüglich der Ausübung militärischer, aber auch gesetzgebender Funktionen verpflichten könnte, ist sicher: Der Atomwaffensperrvertrag gilt nicht wegen seiner Erstreckung auf West-Berlin für die französischen Besatzungstruppen im französischen Sektor. Aber auch der Vertrag über die Vorrechte und Immunitäten der Organe und Angestellten der Vereinten Nationen hindert Verhaftungen solcher Personen durch Stellen der Besatzungsmächte nicht deshalb, weil die Bundesrepublik ihre eigene Bindung aus dem Vertrag auf West-Berlin erstreckt hat. Sofern die Bindung eines Signatars durch seine eigene Unterschrift verpflichtungen auch in bezug auf die Ausübung von Staatsgewalt durch eigene Organe außerhalb seines Staatsgebietes begründet, kann natürlich die genannte Konvention auch zu Lasten der Organe der Besatzungsmächte in West-Berlin anwendbar sein, wenn und weil die Westmächte selbst Signatare des Abkommens sind: Bindet die Konvention den Staat Israel in bezug auf die Behandlung von Angestellten der Vereinten Nationen in den von Israel besetzten Gebieten, so gilt für die Besatzungsmächte in Berlin nichts anderes, wenn diese Staaten selbst Signatare der Konvention geworden sind.

Wieder eine ganz andere Frage ist es, ob die Besatzungsmächte immer durch die von ihnen unterzeichneten Konventionen auch in bezug auf ihre Tätigkeit in Berlin gebunden sind. Die Frage hat sich gestellt, als die Sowjetunion gegen die Erstreckung des Atomwaffensperrvertrages seitens der Bundesrepublik auf West-Berlin Einwände erhob. Da Großbritannien und die USA selbst

Parteien an diesem Vertrag sind, nicht aber Frankreich, hat die Sowjetunion zwar nicht Frankreich, wohl aber die beiden anderen Westmächte als dafür verantwortlich erklärt, die Verbreitung von Atomwaffen durch andere als die dazu privilegierten Großmächte in ihren Sektoren zu verhindern. Großbritannien und die USA haben dies in einer Note vom 16.7.1974 bestritten mit der Begründung, daß "die drei Mächte keine Verträge für ihre jeweiligen Sektoren abschließen" würden.

Unterstellt man einmal, daß ein auf West-Berlin ohne Widerspruch der Westmächte erstreckter Vertrag tatsächlich nach dem Viermächteabkommen nicht auf West-Berlin hätte erstreckt werden dürfen, so mag die Sowjetunion gegenüber den Westmächten die Unzulässigkeit dieses Vorgangs geltend machen, aber kaum die Ungültigkeit des erstreckten Vertrages im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und dem anderen Partner, der die Erstreckung gebilligt hat. Betrachten die Westmächte und die Bundesrepublik hingegen die Beanstandung der Erstreckung eines Kollektivvertrages auf West-Berlin seitens eines Sowjetlandes, welches selbst Vertragspartei ist, als unbegründet, so können sie sich ihrerseits doch nicht auf den Standpunkt stellen, daß dann der Vertrag in bezug auf West-Berlin auch in den Beziehungen zu dem protestierenden Sowjetland bindend sei; ebenso wie jedes dritte Land sich weigern kann, in einen zweiseitigen Vertrag mit der Bundesrepublik eine Berlin-Klausel aufzunehmen, kann es sich auch weigern, die einseitige Erstreckung eines Kollektivvertrages auf West-Berlin für sich anzuerkennen.⁴³⁾ Anders wäre es nur, wenn der Kollektivvertrag die Bindung aller Vertragsparteien aus dem Vertrag zunächst auf bestimmte Gebiete beschränken und jeden einzelnen Vertragsstaat ermächtigen würde, seine Bindung aus dem Vertrag durch einseitige Erklärung auf bestimmte weitere Gebiete auszudehnen. Auf eine derartige Klausel kann und will sich aber die Bundesrepublik bei der Erstreckung von Verträgen auf West-Berlin nicht berufen. Steht es also jedem Vertragssignatar frei, auch ohne Berufung auf angebliche Hindernisse im Viermächtevertrag die Erstreckung eines Kollektivvertrages auf West-Berlin im Verhältnis zwischen sich und der Bundesrepublik abzulehnen, so gilt dies auch für die Sowjetländer. Das Viermächteabkommen enthält nichts,

43) So insbesondere Schiedermair, Der völkerrechtliche Status etc., S. 157 ff.

was die Sowjetunion verpflichten würde, eine mit dem Abkommen vereinbare Vertragserstreckung durch einseitige Akte der Bundesrepublik als für sich bindend hinzunehmen. Begründet ein Teilnehmer eines Kollektivvertrages die Nichtanerkennung einer eigenen Bindung in bezug auf West-Berlin mit einer angeblichen Verletzung des Viermächteabkommens, so ist die Nichtanerkennung wirksam, auch wenn seine Auslegung des Viermächteabkommens objektiv nicht zutrifft. Zumindest ist eine derartige Deutung zu vermuten. Deshalb führt die Praxis der Bonner Regierungsämter, weder die Abgabe der völkerrechtlichen Berlin-Erklärung bei Kollektivverträgen, noch die Beanstandung durch andere Staaten bekanntzugeben, zur Unrichtigkeit der im Bundesgesetzblatt erscheinenden Bekanntmachungen über den Geltungsbereich von Kollektivverträgen, so wenn etwa bekanntgegeben wird, das Ergänzungsabkommen zum Warschauer Abkommen über Luftprivatrecht sei im Verhältnis zur Sowjetunion in Kraft getreten,⁴⁴⁾ und wenn verschwiegen wird, daß die Sowjetunion eine Erstreckung des Abkommens auf West-Berlin ablehnt.⁴⁵⁾

Im Zusammenhang damit taucht aber noch ein anderes Problem auf: Wiederholt hat die Bundesrepublik den Abschluß zweiseitiger Abkommen mit einem Sowjetland abgelehnt, solange dieses nicht bereit war, eine Berlin-Klausel irgendwelcher Fassung in den Vertrag aufzunehmen. Verweigert nun eine Partei an einem Kollektivvertrag ausdrücklich die Übernahme einer Bindung im Verhältnis zu West-Berlin, wie sie die einseitige Berlin-Erklärung der Bundesrepublik anlässlich der Ratifikation anbietet, so muß auch hier die Bundesrepublik die Möglichkeit haben, ihrerseits in vollem Umfang eine Bindung aus dem Kollektivvertrag gegenüber dem anderen Land abzulehnen,⁴⁶⁾ Das braucht auch noch nicht bei der Abgabe der Berlin-Erklärung angedroht zu werden. Interessanterweise hat die Bundesrepublik von dieser Möglichkeit einer Reaktion gegenüber einem Sowjetland, das eine Erstreckung auf West-Berlin beanstandet und für sich nicht anerkennen will, bisher nie Gebrauch gemacht.

44) Vgl. BGBl. 1983 II 726.

45) Nach den Angaben in der britischen Vertragssammlung mit Datum vom 22.9.1983.

Das Fehlen von Angaben über die sowjetische Erklärung im Bundesgesetzblatt ist um so merkwürdiger, als dort sogar Retorsionsakte dritter Signatare eines Kollektivvertrages unter sich bekanntgegeben werden, vgl. etwa BGBl 1984 II 459.

46) Das ist seinerzeit wegen Nichtanerkennung der DDR geschehen beim Vertrag über das Verbot von Atomwaffenversuchen, vgl. BGBl 1965 II 124.

Andererseits ist es natürlich nicht zu begründen, wenn die Sowjetunion zunächst die von der Bundesrepublik erklärte Erstreckung des Europäischen Abkommens vom 15.11.1974 über die internationalen Hauptverkehrsstraßen auf West-Berlin als rechtlich wirkungslos bezeichnet, und sodann erklärt, sie wolle sich an die drei Westmächte (von denen nur zwei selbst Signatäre dieses Abkommens sind) halten, "in allen Angelegenheiten, welche im Zusammenhang mit der Anwendung des Abkommens in West-Berlin entstehen."

Besonders interessant ist die Situation bei völkerrechtlichen Kollektivverträgen, an denen sich die Bundesrepublik und die DDR beteiligt haben, und bei denen die DDR die Erstreckung auf West-Berlin ausdrücklich nicht anerkennt, aber ihrerseits die Einbeziehung von Ost-Berlin deshalb als selbstverständlich betrachtet, weil sie Ost-Berlin zu ihrem Staatsgebiet rechnet. Diesem letzten Anspruch sind die Westmächte mehrfach deutlich entgegengetreten,⁴⁷⁾ und es ist nicht anzunehmen, daß ihr Standpunkt von der Bundesregierung nicht geteilt wird.

Art. 29 der Wiener Vertragskonvention ist sicher nicht dahin zu verstehen, daß jeder Vertragsstaat selbst bestimmen kann, was zu seinem "ganzen Staatsgebiet" gehört. Es bedarf auch keiner Vorbehalte, wenn ein anderer Staat die irgendwie sonstwo geäußerten Ansichten eines Vertragsstaates über die Zugehörigkeit eines bestimmten Raumes zu seinem Staatsgebiet nicht teilt. Die DDR trägt daher das Risiko, daß andere Staaten bei einem für das Staatsgebiet der DDR geltenden Vertrag nicht annehmen wollen, daß damit Ost-Berlin in das Geltungsgebiet des Vertrages einzubeziehen ist, wenn die DDR keine ausdrückliche entsprechende Erklärung abgegeben hat, so wie es die Bundesrepublik tut. Soweit völkerrechtliche Kollektivverträge im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und der DDR in Kraft stehen, haben sich die Stellen der Bundesrepublik bisher dazu nicht geäußert, ob und auf welcher Rechtsgrundlage sie mangels ausdrücklicher Erklärung eine Einbeziehung Ost-Berlins in den Vertrag anerkennen wollen; das gilt auch für die Fälle, wo die DDR ihrerseits die Erstreckung der Bindung der Bundesrepublik auf

47) Vgl. oben S. 17, Anm. 17.

West-Berlin ausdrücklich nicht anerkannt hat.⁴⁸⁾ Eine Lösung des Problems in dem Sinne, daß der Vertrag dann zwar zwischen Bundesrepublik ohne West-Berlin und DDR ohne Ost-Berlin in Kraft stünde, wäre merkwürdig. Tragbar wäre nur eine Reaktion der Bundesrepublik, daß sie den Vertrag dann eben im Verhältnis zur DDR in vollem Umfang nicht als bindend ansieht.

VI.

Das Ergebnis der bisherigen Betrachtungen läßt sich wie folgt kurz zusammenfassen:

- 1) Es ist zwischen der völkerrechtlichen Erstreckung eines Vertrages der Bundesrepublik auf West-Berlin mittels einer "völkerrechtlichen" Berlin-Klausel und der Übernahme des mit einer "gesetzlichen" Berlin-Klausel versehenen Mantelgesetzes zum Vertrag zu unterscheiden.
- 2) Ein von den Berliner Gerichten zu beachtender Vorrang des durch das Mantelgesetz gebildeten innerstaatlichen Rechts vor einfachem Berliner Landesrecht beruht nicht auf einer unmittelbaren Geltung des Grundgesetzes in West-Berlin, sondern darauf, daß die Berliner Verfassung die Berliner Staatsorgane anweist, das Rangverhältnis so zu handhaben, als ob West-Berlin ein Land der Bundesrepublik sei.
- 3) Die einseitige Erklärung der Bundesrepublik über die Erstreckung eines Kollektivvertrages kann durch Stillschweigen für andere Vertragspartner bindend werden. Sie wird für andere Vertragspartner nicht bindend, wenn diese die Bindung ausdrücklich oder implizite ablehnen. Die Bundesrepublik könnte dann ihrerseits jegliche Bindung gegenüber dem ablehnenden Staat aus dem Kollektivvertrag ausschließen.

48) So hat die DDR bei ihrem Beitritt zu den Abkommen über die Anerkennung von Schiedssprüchen vom 10.6.1958 und 21.4.1961 dagegen Einwendungen erhoben, daß die Bundesrepublik früher diesen Abkommen unter Erstreckung auf das Land Berlin beigetreten war, vgl. UN Treaties Series Vol. 959, S. 841). Das BGBl vermerkt nur, daß die Abkommen "für" die DDR in Kraft getreten seien, vgl. BGBl 1975 II 1132 f.

4) Die Auslegung der Bestimmungen des Abkommens vom 3.9.1971 über die Er-streckung von Verträgen der Bundesrepublik ist bis heute Gegenstand tief-gehender Meinungsverschiedenheiten zwischen den Westmächten und der Sowjet-union als Signataren des Abkommens.

5) Daß der Geltungsbereich eines völkerrechtlichen Vertrages der Bundesre-publik ohne Berlin-Klausel West-Berlin nicht erfaßt, entspricht der Annahme, daß West-Berlin völkerrechtlich ebensowenig Staatsgebiet der Bundesrepubli-k ist, wie Ost-Berlin Staatsgebiet der DDR darstellt. Aus einer "Land-Berlin"-Klausel in anderen Fällen können keine anderen Folgerungen gezogen werden.

6) Die Unterlassung der Bekanntgabe der völkerrechtlichen Berlin-Erklärung zu Kollektivverträgen im Bundesgesetzblatt und der Konsequenzen, die sich aus einer Verweigerung der Anerkennung dieser Erklärung durch andere Staa-ten ergeben, ist staatsrechtlich nicht zu rechtfertigen.

★

Abschließend sei noch eine Deutschland-politische Bemerkung gemacht:
Es wäre gewiß eine juristische Vereinfachung, wenn West-Berlin ein Teil des Staatsgebietes der Bundesrepublik werden und alle Verträge der Bundesrepublik mangels einer gegenteiligen Bestimmung automatisch auch West-Berlin erfassen würden. Diese Nachahmung des Standpunktes der DDR in bezug auf Ost-Berlin würde indes zugleich in der bisher offengehaltenen deutschen Frage zu einer Versteinerung führen und eine Endlösung in Gestalt des Zerfalls des Deutschen Reiches in "die beiden deutschen" Staaten fördern. Es soll nicht bestritten werden, daß diese Art der Lösung der Frage auch in der Bundesrepublik von einigen offen, von manchen aber versteckt angestrebt wird.⁴⁹⁾

49) Die Tendenz zu unnötiger Juridifizierung von Politischem und Unpolitischem, die meist des Beifalls von Juristen im Vortragssaal gewiß sein kann, veranlaßt Kewenig (Entwicklungslinien des völker- und staatsrechtlichen Status von Berlin 1984), rechtliche Bindungen, und zwar Bindungen unter dem Staatsrecht der Bundesrepublik, dort zu suchen, wo es genügt, aber auch praktisch unentbehrlich ist, daß gemeinsame Marschziele der politischen Kräfte bestehen. Daß das krampfhaftes Bestreben, irgendwelchen Formeln für staatsrechtliche Bindungen zuliebe nicht geleugnete völkerrechtliche Grenzen "auszureizen", und dabei Äußerungen der Westmächte "deutschrechtlich" zu "interpretieren", diese Partner einer gemeinsamen Politik verärgern kann, und daß man damit letztlich zugleich die oben im Text kritisierte Zielsetzung fördert, sieht auch der politisch argumentierende Jurist Kewenig nicht. Es bleibt überdies die juristische Frage, ob das Grundgesetz überhaupt gebietet, jene völkerrechtlichen Grenzen bis zum äußersten "auszureizen". Ist dies nicht vielmehr dann bedenklich, wenn damit höhere Staatszielsetzungen gefährdet werden? Warum soll ausgerechnet gegenüber den "Schutzmächten" West-Berlins "gereizt" und "ausgereizt" werden, während entsprechende Möglichkeiten gegenüber der Sowjetunion und der DDR nicht genutzt werden (vgl. oben S. 39 u. S. 41)? Übrigens waren es Vertreter der Als-Ob-Theorie, die - insbesondere auch mit Rücksicht auf Berlin - die Institution der "deutschen" Staatsangehörigkeit davor verteidigten, durch eine bundesrepublikanische und eine DDR-Bürgerschaft ersetzt zu werden, als die Verfechter der vollen Integration West-Berlins in die Bundesrepublik schwiegen, oder über Entwicklungslinien eines "Verfassungswandels" in der deutschen Frage redeten.